

**Bírálat**  
**Fodor László:**  
**„A falu füstje”**  
***A települési önkormányzatok és a környezet védelme***  
***a 21. század eleji Magyarországon***  
**című MTA doktori művéről**

I.

Települési önkormányzatok–környezetvédelem–21. századi Magyarország: megannyi ellentmondás. „Konfliktuskonténerek”, mint politológusok mondják erre. Az ideálisnak vehető mértékadó követelmény ehhez képest viszont, mint az előttünk fekvő tézisekben olvashatjuk, hogy a környezeti fenntarthatóság záloga az önkormányzati autonómia; a helyi közösségek felélesztése, a helyi erőforrásokon való önellátásra törekvés, a közösség ügyeinek helyben való eldöntése, a „relokalizáció” lehet. E kontrasztos gondolati keret jó kiindulópont a helyi környezetvédelem állam- és jogtudományi szempontú, átfogó vizsgálatához.

Mind a helyi önkormányzat, mind a környezetvédelem ugyanis folyton identitásáért küzd. A lokális autonómiatörekvések örökös ágense a központi hatalom. Az ökológiai értékek pedig rendre ütköznek a közvetlen gazdasági érdekelttség hatékonysági kényszereivel.

A környezetvédelemnek, illetve a helyi önkormányzatnak egyaránt az elszenvedő pozíciójában levése azonban nem jelenti azt, hogy amúgy kettejük között ne lennének rendszeres konfliktusok. Ilyenek egyebek között a környezeti externáliák, amik a szomszédos települések és térségek között gyakoriak. A negatív hatások károsultjai nem részesednek a különböző gazdasági vagy más tevékenységi körből származó haszonból, a pozitív externáliák kedvezményezettjeinek pedig nem akaródzik a többletbevételekből visszatéríteni az előnyök forrásául szolgáló területek közösségeinek. A helyi közigazgatás és a környezeti fenntarthatóság közötti eme eredendő kapcsolatra, egyben sokszor elburjánzó feszültségre utalva okkal vonul végig az elemzésen a „faluk füstje” allegóriája.

Noha az önkormányzatiság és az ökológiai szemlélet kapcsolata kézenfekvő, nem szokásos a környezetvédelemre csak alulnézetből tekinteni. Másfelől pedig, a helyi önkormányzatok feladatai között e téma mindig töredékesen, illetve töredékeiben tűnik föl, vagyis részhatáskörök és résztvékenységek rendezetlen, egyben következtelenül kapcsolódó elemeinek egyvelegeként. Létező igény tehát van a rendrakásra, még ha az tudvalevőleg nem lehet soha befejezett.

A környezettel kapcsolatos érzékenység és tudás alakulása dinamikusan változó, és persze a helyi önkormányzatok szerepének tartalmával kapcsolatos paradigmák is ki vannak téve a folyamatosan változó közpolitikai kihívásoknak. Legyenek bár ezek az erők környezeti vagy kormányzati természetűek, országon belülről vagy kívülről jövőek, az ökológiai avagy a globális politikai közegből kiindulók.

## II.

Fodor László „A falu füstje. A települési önkormányzatok és a környezet védelme a 21. század eleji Magyarországon” című MTA doktori értekezése a hasonló című könyvén alapul (Budapest, Gondolat Kiadó, 2019). A mű ténylegesen elvégzett empirikus kutatásra épül, aminek alapján tudományos objektivitással tárgyyszerű feldolgozás és elemzés készült.

A) Az MTA Doktori Szabályzata szerint a hivatalos bíráló bírálatában részletesen értékeli a doktori mű tudományos eredményeit, annak újdonságát, érdemeit és hiányosságait, valamint azt, hogy a munka hiteles adatokat tartalmaz-e. A továbbiakban a hivatalos bíráló által értékelendő ezen szempontok szerint haladva átfogó értékelő megállapításokat teszek.

1. A mű tudományos eredménye a magyarországi települési önkormányzatok környezetvédelmi tevékenységének empirikus jogtudományi elemzése a 2010-es évekre vonatkozóan. Megállapítható, hogy a kirajzolódó kép jelentősen eltér a jogforrások vagy az alkotmánybírói döntések által kialakított, tételezett valóságtól. E helyzet feltárása, mibenlétének értelmezése elismerésre érdemes teljesítmény.

2. Újdonságnak tekinthető a doktrinális jogászi szemlélet kettős meghaladása: egyrészt a környezetvédelmi jog, másrészt az önkormányzati igazgatás oldaláról. Ezáltal egyfajta szintézis is létrejött e kettőnek azonos alapállásból történő összekapcsolása folytán.

3. Értékes, hogy nem dogmatikai a megközelítés és az alkalmazott módszer, hanem a gyakorlat tényeinek feldolgozásán és értékelésén alapuló. A környezeti jog valósága és a helyi közigazgatás működése külön-külön és összességében is egy, a normatívától jelentősen eltérő, annál sokkal összetettebb kép kialakítását teszi lehetővé.

4. A könyv témalehatárolásában tárgyát csak a hazai önkormányzatokra kiterjedően határozza meg (57–59. old.). E szűkítés indokai pragmatikusak ugyan, de megjegyzendő, hogy ez igen nagy érvágás az állítások érvényességi tartományának beszűkítése miatt. Jelentős a veszteség az összehasonlításban rejlő viszonyítási lehetőségek elvesztése okán is. Az ezzel kapcsolatos szerzői döntés tudatos és indokolt, kétségtávol nem terjedelmi, hanem szemléleti kérdésről van szó, legalábbis a disszertációként benyújtott mű vonatkozásában. A környezetvédelem tárgyai között való szelekció a kezelhetőség szempontjával indokolva ehhez képest jobban elfogadható.

5. A dolgozat hiteles és elsődleges kutatási feltáráson alapuló adatokat tartalmaz. Kérdőíves felmérés készült 2016/2017 fordulóján. A szerző által vezetett kutatás során arra kérdeztek rá, hogy az önkormányzatok miként alkalmazkodnak a változó központi szabályozáshoz, milyen stratégiákkal rendelkeznek. A felmérés során on-line önkitöltéses kérdőívet alkalmaztak, amit az önkormányzatoknak küldtek ki. A visszaérkezést követően mintavétellel korrigálták a megoszlást. Figyelembe véve, hogy a jelzett időszakban már milyen erős központi adminisztratív korlátai voltak a közigazgatás szervei független

forrású megkeresésének, a mértékadó visszaérkezési arány elérése önmagában is számottevő teljesítmény.

A munka másik meghatározó módszere az esettanulmány volt. 12 különböző méretű és kapacitású település önkormányzatának tevékenységét dolgozták fel a kutatás során, melyek egy részét közvetlenül a szerző készítette. Sor került még ezen túlmenően mintegy húsz általa készített, részben strukturált interjúra környezetpolitikával, illetve környezetjoggal foglalkozó szakemberekkel, társadalmi szervezetek képviselőivel, környezetvédelmi hatóság vezetőjével.

Nagyra értékelendők a kutatás elsődleges empirikus forrásai, melyek révén a jogi megközelítések között már nagyon is ismert, környezetvédelmi normatív értékeléseket messze meghaladó, jóval összetettebb szemlélet érvényesítésének nyílt tere. A projekt kialakítása és vezetése a szerző érdeme, most bírált műve ugyanakkor a kutatómunka jelentős részében közvetlenül saját empirikus feltáró munkája is.

B) A bíráló további kötelessége szerint a mű tudományos megállapításairól (téziseiről) tételesen az alábbiak szerint nyilatkozom. Tézisekként az összefoglaló vonatkozó fejezetének a–d) pontjában meghatározott négy állítást tekintem.

6. Az első tézis a lokalitás („lokalizmus”) környezeti jelentőségét emeli ki, amivel csak egyet lehet érteni. Mindegyik idetartozó szakterület esetében a feladatkörök megoszlának a különböző állami szintek között. A helyi egység nem feltétlenül a település ebből a szempontból, hanem a kisebbek esetében inkább egy körzet. Középszinten természetesebb egység a régió. Vannak továbbá vitathatatlanul központi, és tovább: nemzetközi integrációs szerepkörök.

7. A második tézis a könyv második nagy részén alapul. Az önkormányzati viszonylatokat eszerint a közigazgatási jogi együttműködés intézményeinél jóval gazdagabban, jellemzi a hálózatosság fogalomköre. A könyvben az erre vonatkozó elméleti alapok összegzése a 80–91. oldal között található. A fogalomkörbe tartoznak a helyhatósági kapcsolatrendszerek, a mellérendeltségen alapuló együttműködések, a civil szervezetekkel való kooperációk.

Itt szembesülünk azonban azzal, hogy az „erős állam napjainkban érvényesülő hazai modelljében (re)centralizáció és államosítás tapasztalható” (Doktori mű tézisei, 9. [számozatlan] old. [a továbbiakban: old.]), miként a szerző fogalmaz. Az erős állam azonban „nem párosul erőteljesebb környezetvédelmi korlátokkal (épp ellenkezőleg, lépten-nyomon a korlátok visszaszorulását tapasztaljuk)” (uo.) – folytatódik a gondolatmenet. A környezeti fenntarthatóság ügye tehát nem áll a legjobban. Vagyis, tehetjük hozzá, a mi erős államunk történetesen nem ebben erős.

Az interjúk tapasztalatai arra a következtetésre vezetnek, hogy „az állami hatás erősödésével csökkent a potenciális helyi környezetpolitikai szereplők szerepe, s különösen a civilszervezetek, az ellenzék és a média szerepe áll távol az ideálistól, s ezt voltaképpen maguk az önkormányzatok is elismerik” (uo. 10. old.). Eszerint tehát a

hálózatosság egy ideális követelmény csupán, aminek irányába való fejlődéstől, legalábbis a vizsgált országban, mi sem áll távolabb.

A műben mind az ideáltipikus modell, mind annak a gyakorlat jelenségeivel való megfeleltetése elfogadható tartalmilag és módszertani szempontból egyaránt.

8. A könyv következő nagy része a helyi környezetpolitika eszköztárával foglalkozik, ami alapján a harmadik tézis rögzítésre került. Egy széleskörű tábló tárul itt az olvasó elé, amely különböző részeinek a kidolgozottsága eltérő. A leginkább részletes a helyi szabályozás változatainak és tartalmaiknak elemzése. A leírások és értékelések ebben a részben különösen érzékletesek. Jó a fejezeti szerkezet is, bár az egyes részek kidolgozottságának részletezettsége és mélysége eltérő.

A szervezeti és a helyi stratégiákról szóló részben észrevételezhető, hogy hiányzik a hálózatos szemlélet alkalmazása. Éppen ennek az értékelvárásnak a kudarcos volta tükröződik pedig a kampányszerűen készített stratégiák gyakorlatában vagy a hatásaiban semmiképpen le nem becslendő kiemelt beruházások kezelésben. A stratégiák valóságos alakulása ugyanis eltér a startégiái dokumentumok megalkotásától. A helyszíni interjúk és esetelemzések során pedig fénynek kellett derülnie a nem formális intézményi aktorok szerepére és megnyilvánulásaira. Ilyenek a térségfejlesztés szempontjából valóban jelentős befolyással rendelkező kijáró emberek, kormánypárti térségi országgyűlési képviselők, akik az általuk elért döntésekkel valóban bírnak befolyással környezeti kérdések eldöntésére (akár az adott esetben pozitív, akár az ilyen szempontokat kifejezetten figyelmen kívül hagyó módon).

A könyv ezen része a feladattelepítés egésze irányát érzékelve ugyanakkor eljut oda, hogy a megvalósult és egyre kiterjedő központosítás a környezetügyben pozitív eredményre nem vezetett, „ehelyett inkább több részterületen (mint a hulladékgazdálkodás, a levegővédelem) is romlott a környezetpolitika hatékonysága és a szolgáltatás minősége egyaránt” (uo. 13. old.). Ugyancsak problematikus a „fünyíró-elv”, amelyik a szétagoltságra hivatkozással az egyébként integrált és működő megoldásokat is felszámolta. Mint egyetértőleg olvashatjuk, nem csak az önkormányzatok, hanem az államigazgatási szervek problémakezelési, illetve fenntarthatósági képességei számottevően romlottak.

9. A negyedik tézis szerint a hazai önkormányzatok helyzete, környezetpolitikai attitűdjei, lehetőségei a településméret függvényében rajzolódhatnak ki. Szerepel a mű összefoglalójában ezen a ponton az is, hogy a helyi attitűdöket meghatározó változók egész sora került azonosításra a kutatás során (uo. 23. old.). Az alapállítással egyet lehet érteni, már csak azért is, mert a magyar önkormányzati rendszerben a méretkapacitások alapján a fővállalt feladatok mennyiségileg és tartalmilag valóban szóródnak.

A doktori mű alapját adó könyv ugyanakkor direktan nem erre az állításra szervezett. Általában az önkormányzatokat egységesen kezeli, aminek nem mond ellent, hogy sok érdekes és fontos egyedi sajátosság, példa, eset kerül említésre. A táblázatok egy része nagyjából a nagyságrend szerint kategorizál, így a 7., 8., 13. és 14. számúak. Pontosabban a település közigazgatási jogállás szerint típusát veszik alapul, ami a mértékkategóriákkal azért csak nagyjából feleltethető meg.

A hivatkozásokból kiderül, hogy az alapul fekvő kutatásnak van olyan terméke, amelyik kifejezetten a méret-változó összefüggéseire van ráépítve. Nem kétséges az sem, hogy az is a szerző koncepcióját tükrözi. A doktori műként benyújtott könyvnek azonban nem ez az – egyébként erős, társadalomtudományi értelemben oksági – összefüggés adja az (igazolandó vagy pontosítást kívánó) alapját. A benyújtott mű egészéhez igazodóan talán inkább akként lehet fogalmazni az állítását, hogy a települések környezetpolitikai mozgástere különböző, és annak egyik tényezője a kapacitás is lehet.

Vannak azonban a könyvből és a tézisekből kitűnően a konkrét mű elemzési körébe jobban beleeső magyarázó tényezők. Ilyen elsősorban a központi kormányzat gazdaság- és társadalompolitikája, aminek több lényeges stratégiai iránya körében a környezeti prioritás kifejezetten alárendelt szerepet játszik. Sok egyéb más között ebbe a körbe tartozik különösen a nemzetgazdasági szempontból kiemelt beruházások fogalmának intézményesítése és folyamatos kiterjesztése, a közüzemi szektor tulajdoni koncentrációja, a hulladékgazdálkodás többlépcsős államosítása, magának az önkormányzati finanszírozásnak volumenét és kiszámíthatóságát egyaránt érintő szűkítése. Mindezen hatások a környezeti fenntarthatóság és a helyi érdekek képviselői közötti, valamint egyáltalán a különböző települések és térségek közötti összeütközések terét kitágítják.

Lényegében tehát – bár ezt a munka így nem mondja ki – a jelen értekezésnek teoretikus keretet adó hálózatosság (hálózatos kormányzás, networking) kezdeményei sérültek helyrehozhatatlanul.

### III.

Tartalmilag a munka összességében hasonlatosnak tekinthető egy „fejlődésregényhez”. Egy viszonylag decens kapcsolatrendszeri elemzés után az empirikus anyag révén egyre árnyaltabb lesz a kép. A kiinduló pontul vett értékes társadalmi szempont, a lokalizmus helyét a vizsgált országban lassan átveszi a centralizáció és a koncentráció. A sokszálú kapcsolatrendszert pedig egyre jobban beszövi az informalitás hálója. A helyi önkormányzatok vállalható környezetpolitikai célkövetése helyébe lobbierdekek érvényesítése lép. A környezetpolitikájával szabályozó állam cselekvéseinek motorja ezáltal az átlátható döntéshozatal helyett egyre inkább befolyásos érdekcsoportok által az állam foglyul ejtése lesz.

Az empirikus anyag feldolgozása során a kibontakozó sok imént sorolt „antitézis” révén egyre jobban sötétre árnyalt lesz a helyzetértékelés, ami a bíráló olvasatában a könyv harmadik részének 9. pontjában éri el végpontját.

Nagyon értékes az ezzel a folyamattal való tudományos szembenézés vonalvezetése és tárgyilagos hangneme. Becsülendő ugyanakkor az az együttérzés is, ami a kutatás során megnyíló gyakorlati szakemberek iránt végigvonul a munkán. Mindebből az is kiderül, hogy az összkép sötétsége ellenére mennyi egyedi kezdeményezés és próbálkozás is van. Valóban, minden igazi kvalitatív kutatás során ki kell, hogy alakuljon egyfajta elismerés is a tényfeltáróban.

Végig haladva a munkán az olvasó mindenesetre megérti a könyv komor, üszkösödött faágat mintázó címlapját. A falu füstje itt nem a közösség problémáinak körbeüléssel történő megbeszélésére és reménybeli elrendezésére utal, hanem egyszerűen a tér fojtogató levegőtlenségére.

#### IV. ÖSSZEFOGLALÓ ÉRTÉKELÉS

Összefoglalva, a fenti értékelési pontok szerint az értekezés színvonala, tartalmassága egyértelműen megfelel az MTA doktori értekezéssel szemben támasztott követelményeknek. Fodor László témába vágó munkásságán belül jelen feltáró munka jelentősége mindenekelőtt az empirikus jogi kutatás révén a helyi környezetvédelem és az önkormányzatiság magyarországi kapcsolatrendszerének a 2010-es években való alakulásának feltárásban jelölhető meg.

A kutatás és az elemző munka eredményessége alapján a doktori művet nyilvános vitára egyértelműen alkalmasnak tartom.

Bírálóként egyben a fenti tételes értékelés alapján a disszertációról, a nyilvános vitára tűzésre való alkalmasságon túl, egyben megállapítom, hogy az értekezésben foglalt tudományos eredményeket elegendőnek tartom az MTA doktori cím megszerzéséhez.

Javaslatot teszek továbbá a bíráló bizottságnak, hogy a nyilvános vitát követően a pályázott tudományos cím Fodor Lászlónak történő odaítélését kezdeményezze az MTA Doktori Tanácsa előtt.

Budapest, 2021. április 2.

Horváth M. Tamás  
MTA Doktora

*Javasolt kérdések a Bíráló Bizottság számára a nyilvános vitán való feltétel céljából:*

1. A magyar önkormányzatok környezetvédelmi szerepének alakulását illetően a doktori mű alapjául szolgáló kutatás szerint melyik változó szerepe tekinthető leginkább meghatározónak?
2. Magyarország a helyi környezetvédelem önkormányzatok által való alakításában miként (milyen változó mentén) hasonlítható össze leginkább kifejező módon az Európai Unió más tagországaival?